ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXVII, 16 SECTIO G 1980

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Nauk Prawno-Ustrojowych

Zdzisław MAZUR

Postępowanie komisji stałych Sejmu PRL z projektami aktów prawotwórczych

Порядок работы постоянных комиссий Сейма ПНР над проектами правотворческих актов

The Procedure of the Permanent Commissions at the Parliament of the Polish People's Republic in Respect to Legislative Act Projects

Dla każdego, kto nawet pobieżnie interesuje się działalnością Sejmu PRL, jest rzeczą oczywistą, iż wypełnianie przez ten organ zadań wynikających z jego funkcji prawotwórczej realizowane jest przede wszystkim przez stałe komisje sejmowe. Uczestniczą one często już we wstępnych, przygotowawczych stadiach procesu prawotwórczego [1], a niemal zawsze w toku prac sejmowych nad projektami aktów prawotwórczych. To one dokonują oceny i szczegółowej analizy rozpatrywanych przez Sejm projektów aktów prawotwórczych, one wnoszą zmiany do tych projektów i to ich opinia decyduje *de facto* o tym, w jakim brzmieniu Sejm uchwali rozpatrywany projekt. Wkład Sejmu do rozpatrywanych przezeń projektów aktów prawnych jest więc właściwie wkładem komisji. Przy tym są one organami rzeczywiście roboczymi. Świadczy o tym fakt, iż stosunkowo niewiele projektów uchwala Sejm bez poprawek [2], oraz liczba,

[1] Zob. Z. Mazur: *Uwagi o udziale stałych komisji Sejmu we wstępnych stadiach procesu ustawodawczego*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio C, vol. XXV, Lublin 1978.

[2] Odsetek ustaw uchwalonych bez poprawek w poszczególnych kadencjach wynosił: II — 22,4%; III — 19,7%; IV — 16,6%; V — 22,2%; VI — 32%. Przypomnieć przy tym należy fakt, iż komisje są jedynymi autorami poprawek do projektów aktów prawotwórczych uchwalanych przez Sejm.

zakres i charakter poprawek wnoszonych do tych projektów przez komisje.

Znaczenie komisji w procesie prawotwórczym jeszcze bardziej uwypukla porównanie udziału Sejmu w kształtowaniu systemu prawa w Polsce z działalnością w tym samym zakresie parlamentów innych krajów socjalistycznych. Wydaje się, że bez dużego ryzyka popełnienia błędu stwierdzić można, iż wyłączając Skupsztinę Związkową Jugosławii, Sejm jest najaktywniejszym spośród parlamentów krajów socjalistycznych w tej dziedzinie. Świadczy o tym i liczba uchwalanych przezeń aktów prawotwórczych, i stosunkowo mała aktywność prawotwórcza Rady Państwa.[3]

Uznanie dla roli komisji w procesie prawotwórczym i poważnego wkładu wnoszonego przez nie do uchwalanych przez Sejm aktów nie oznacza wcale, iż osiągnęły one już maksymalny pułap swoich możliwości w tym zakresie. Nie powinno to również przesłaniać braków występujących w ich działalności, gdyż poznanie ich jest podstawowym warunkiem doskonalenia metod i form pracy komisji oraz zwiększenia efektów ich uczestnictwa w procesie prawotwórczym, a tym samym i podniesienia na wyższy poziom prawotwórczej działalności Sejmu.

Artykuł niniejszy stanowi próbę ukazania formalnej strony udziału komisji stałych w działalności prawotwórczej Sejmu, to jest procedury stosowanej przez nie przy rozpatrywaniu projektów aktów prawotwórczych, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na braki występujące w tym zakresie oraz przedstawieniu propozycji zmierzających do ich wyeliminowania.

* * *

Zaangażowanie komisji stałych Sejmu w jego działalność prawotwórczą może wyniknąć z ich własnej inicjatywy, wówczas gdy któraś z komisji sama podejmuje pracę nad przygotowaniem projektu aktu prawo-

[3] Jeśli chodzi o liczbę ustaw uchwalanych przez parlamenty tych krajów, to wyobrażenie o niej można uzyskać na podstawie następujących danych: CSRS w r. 1974 — 8, w r. 1975 — 13 (M. Kruk: *Ustrój polityczny CSRS*, Warszawa 1976, s. 118); NRD — w latach 1964—1965 — 16 (K. Nowak: *Ustrój państwowy NRD*, Katowice 1971, s. 137 i n.); Bułgaria — w okresie V kadencji (od lutego 1966 r. do maja 1971 r.) Zgromadzenie Ludowe uchwaliło 54 ustawy (J. Mazur: *Bułgarska ustawa o aktach normatywnych*, „Państwo i Prawo" 1974, nr 12, s. 90); ZSRR — w latach 1936—1970, a więc w okresie siedmiu kadencji Rady Najwyższej wydano 132 ustawy i 181 dekretów (*Zakonodatielstwo i zakonodatielnaja diejatielnost' w SSSR*, Praca zbiorowa pod red. P. P. Guriejewa i P. I. Siedugina, Moskwa 1974, tabela na s. 100; G. M. Chaczatrian: *Wierchownyj Sowiet Sojuznoj Riespubliki*, Moskwa 1975, s. 52).

twórczego, lub na skutek inicjatywy prawotwórczej innych upoważnionych podmiotów. Samodzielne opracowywanie przez komisje projektów aktów prawotwórczych zdarza się jednak dość rzadko.[4] Najczęściej projekty tych aktów wpływają do Sejmu z zewnątrz, to jest od innych naczelnych organów państwa upoważnionych do ich przedkładania, głównie od rządu.

Projekty zaliczone do drugiej ze wskazanych grup docierają do komisji stałych dwiema drogami. Jeżeli poddawane są pierwszemu czytaniu na posiedzeniach plenarnych Sejmu, wówczas po przedstawieniu ich przez wnioskodawców i ewentualnej dyskusji podejmowana jest przez Sejm — najczęściej na wniosek Konwentu Seniorów — uchwała o przekazaniu ich do rozpatrzenia komisjom. Uchwała ta wskazuje jednocześnie, które z komisji winny zająć się danym projektem. W przypadku, kiedy Sejm nie odbywa pierwszego czytania projektów, o skierowaniu ich do komisji i o wyborze komisji właściwych decyduje Prezydium Sejmu.

Kryterium, według którego Sejm czy jego Prezydium przekazuje projekty do rozpatrzenia określonym komisjom, stanowi z jednej strony treść konkretnego projektu, a z drugiej — przedmiotowy zakres działania komisji. Tylko w trzech pierwszych latach I kadencji Sejmu PRL wszystkie projekty aktów prawotwórczych kierowano do jednej tylko komisji — Spraw Ustawodawczych, która uznawana była wówczas za właściwą dla wszystkich spraw związanych ze stanowieniem prawa przez Sejm. Od czasu nowelizacji regulaminu Sejmu I kadencji z 5 IV 1955 r., projekty aktów prawotwórczych zaczęto kierować także do innych komisji problemowych. Praktyka ta rozwijała się od tego czasu, a zdobywane w trakcie jej stosowania doświadczenia wpływały także na sposób interpretacji odpowiednich przepisów regulaminu i następnie na ich zmiany.

Całkowicie nowe zasady procedury prawotwórczej ustanowione zostały w regulaminie Sejmu z 1 III 1957 r. Zasady te, z pewnymi zmianami wprowadzonymi przede wszystkim przez nowelizacje regulaminu z r. 1972, r. 1976 i r. 1980, obowiązują do chwili obecnej.

Już w czasie II kadencji Sejmu wyniknął problem, jak należy postąpić w przypadku, kiedy jakiś projekt dotyczy spraw mieszczących się w zakresie działania kilku komisji stałych — co przy ich dużej liczbie, a tym

[4] Od czasu przyznania komisjom stałym prawa inicjatywy ustawodawczej na początku VI kadencji Sejmu opracowały one pięć projektów ustaw. Były to: ustawa o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, uchwalona przez Sejm w VI kadencji. Trzy ustawy, których celem było zabezpieczenie polskich interesów ekonomicznych na Bałtyku, a to: o morzu terytorialnym PRL; o polskiej strefie rybołówstwa morskiego; o szelfie kontynentalnym PRL. Uchwalono je w VII kadencji. U schyłku tej kadencji komisje: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych wniosły projekt ustawy nowelizującej kodeks postępowania administracyjnego.

samym i stosunkowo wąskich zakresach właściwości przedmiotowej, stało się zjawiskiem dość powszechnym. Pierwszą próbą rozwiązania tego dylematu była uchwała Prezydium Sejmu z 26 III 1960 r. — w sprawie wykładni art. 52 i 53 Regulaminu Sejmu.[5] Uchwała ta ustalała, iż zasadą winno być kierowanie projektów ustaw do jednej komisji. Jeżeli projektem jakimś zainteresowane były dwie komisje, miał on być wówczas kierowany do obydwu komisji celem wspólnego rozpatrzenia. Prace nad projektami aktów prawotwórczych miały być w takich przypadkach prowadzone przez obydwie komisje na równych prawach i na wspólnych posiedzeniach. Sprawozdanie na posiedzenie plenarne Sejmu i wnioski co do projektu opracowywane miały być również wspólnie i wspólnie uchwalane. W przypadku, kiedy projektem jakimś były zainteresowane w równej mierze więcej niż dwie komisje, Sejm miał, w myśl tej wykładni, powoływać do jego rozpatrzenia komisję nadzwyczajną, która miała zajmować się nim od początku do końca. Wreszcie, kiedy projekt mieścił się w zakresie działania jednej komisji, ale doradczy udział innej komisji pozwalałby na pełniejszą jego ocenę, miał być kierowany do rozpatrzenia przez właściwą komisję, ale jednocześnie zalecano jej, aby w pracach nad nim brali udział członkowie innych, określonych komisji, jednak tylko z głosem doradczym, bez uczestniczenia w podejmowaniu decyzji. Sprawozdanie o projekcie i ewentualne poprawki do niego opracowywać miała tylko komisja uznana za przedmiotowo właściwą.

Zasady rozdziału projektów prawotwórczych do komisji, ustalone w omówionej uchwale Prezydium Sejmu, zachowały aktualność do dziś, jednak po nowelizacji regulaminu z 29 III 1972 r. uległy pewnym modyfikacjom. Nowelą tą ustanowiona została Komisja Prac Ustawodawczych i od tej chwili projekty aktów prawotwórczych muszą być rozpatrywane, prócz komisji problemowo właściwej, także przez tę komisję, a w stosunku do niektórych projektów ona sama może być traktowana za problemowo właściwą. Jednakże komisja ta w chwili jej powołania nie została uznana za równoprawną partnerkę komisji problemowo właściwych przy rozpatrywaniu projektów ustaw i jej opinie o tych projektach nie były w okresie VI i VII kadencji dla tych komisji wiążące. Dopiero nowela regulaminu sejmowego z 21 XI 1980 r. zmieniła tę sytuację i obecnie sprawozdania z prac komisyjnych nad projektami ustaw mają być przedstawiane Sejmowi wspólnie przez komisje problemowo właściwe i Komisję Prac Ustawodawczych[6], która w ten sposób uzyskała status równy posiadanemu przez inne komisje stałe.

[5] Tekst w aneksie pracy zbiorowej pod red. A. Burdy: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,* Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1975, s. 503.

[6] Artykuł 1 pkt 20 uchwały Sejmu PRL z 21 XI 1980 r. o zmianie regulaminu Sejmu PRL — M. P. 1980, nr 27, poz. 145.

Za recepcję do regulaminu Sejmu ustaleń zawartych we wzmiankowanej uchwale Prezydium Sejmu i ich rozwinięcie w tej samej noweli regulaminu uznać można także dopuszczenie możliwości zasięgania przez komisje, przedmiotowo właściwe dla danego projektu, opinii na jego temat u innych komisji.[7]

Od r. 1972 regulamin Sejmu dopuszcza też możliwość powoływania międzykomisyjnych zespołów poselskich do rozpatrywania spraw wykraczających poza zakres działania jednej komisji. Instytucja ta, jak do tej pory, w ogóle nie znalazła zastosowania w działalności prawotwórczej Sejmu.

W praktyce bardzo rzadko do rozpatrywania projektów aktów prawotwórczych powoływane są komisje nadzwyczajne. W I kadencji komisję taką powołano do przeprowadzenia analizy projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, o zmianie podziału administracyjnego państwa, o powołaniu gromadzkich rad narodowych. W II kadencji taka nadzwyczajna komisja rozpatrywała projekt ustawy o spółdzielniach i ich związkach. W ostatnich miesiącach VI kadencji powołano nadzwyczajną komisję do opracowania kolejnej nowelizacji Konstytucji PRL. Rzadkie korzystanie przy rozpatrywaniu projektów aktów prawotwórczych z komisji nadzwyczajnych jest między innymi następstwem faktu, iż Sejm tak rzadko odbywa pierwsze ich czytanie na posiedzeniach plenarnych, a tylko ten organ jest władny taką komisję powołać.

Z chwilą skierowania projektu do komisji z reguły wyznaczany jest termin, w którym komisja winna opracować sprawozdanie na jego temat. Chociaż trudno wskazać formalne dowody na to, że to Prezydium Sejmu jest inicjatorem czy też głównym autorem tego rodzaju praktyki, z faktu, iż pretensje komisji co do jej słuszności kierowane są pod jego adresem, wnioskować można, iż co najmniej ono je firmuje.

Terminy te niejednokrotnie są bardzo krótkie, co utrudnia komisjom dokładną analizę projektów. Zwraca natomiast uwagę fakt, iż Sejm *in pleno*, kiedy odbywa pierwsze czytania projektów ustaw, a następnie kieruje je do komisji, nie określa im w swoich uchwałach żadnych terminów na rozpatrzenie tych projektów.

W działalności komisji stałych Sejmu problematyka prawotwórstwa nie zajmuje wcale najwięcej miejsca. Liczba posiedzeń, jakie komisje poświęcają tym sprawom, waha się w granicach 10—15% ogólnej liczby posiedzeń przez nie odbywanych. Zestawiono to w tab. 1, z której wynika, iż w pracach swoich komisje poświęcają o wiele więcej uwagi problema-

---

[7] Artykuł 58 ust. 4 regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity M. P. 1972, nr 24, poz. 136.

Tabela 1

Kadencja	Ogólna liczba posiedzeń komisji	Liczba ustaw uchwalonych przez Sejm	Liczba posiedzeń komisji poświęconych rozpatrywaniu ustaw (bez ustaw budżetowych)	Liczba posiedzeń dotyczących NPSG i budżetu
III	887	93	120	260
IV	801	60	75	251
V	538	36	54	185
VI	1060	103	169	211

tyce planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i budżetu aniżeli rozpatrywaniu aktów prawotwórczych.[8]

Problematyka prawotwórstwa nie znajduje też odzwierciedlenia w planach prac komisji. Przypomnieć należy, iż planowanie to rozwijało się od II kadencji Sejmu. Początkowo plany obejmowały okresy kilku miesięcy, później jednej sesji czy połowy roku, by od IV kadencji przekształcić się w stosunkowo szeroko rozbudowane plany, obejmujące okresy roku kalendarzowego. Od r. 1974 przekształcono je nieco, tak aby obejmowały one również okresy roczne, ale liczone nie według lat kalendarzowych, a według okresów sesji. Od tego czasu jeden roczny plan pracy komisji obejmuje jedną sesję jesienną i jedną sesję wiosenną. Jednakże w planach tych nie umieszcza się punktów przewidujących rozpatrywanie aktów prawotwórczych. Wynika to z faktu, iż w zakresie inicjowania prac prawotwórczych Sejm wykazywał, jak dotąd, małą aktywność, zdając się w tej mierze głównie na inicjatywę innych organów państwowych, a przede wszystkim rządu. Tym samym planowanie tych prac przez Sejm, a tym bardziej przez jego organy wewnętrzne, okazuje się utrudnione, nawet przy próbach planowania prac legislacyjnych rządu, gdyż próby te, jak wiadomo, nie przyniosły spodziewanych rezultatów, a plany rządu w tym zakresie okazały się mało realne.

Pomiędzy poszczególnymi komisjami występują znaczne różnice w zakresie ich udziału w działalności prawotwórczej Sejmu. Są wśród nich takie, które przez całe kadencje nie miały okazji rozpatrywać jakichkolwiek aktów prawotwórczych, inne znowu wyróżniają się spośród ogółu zaangażowaniem w tę dziedzinę działalności Sejmu (tab. 2).

Aktywność komisji w zakresie prawotwórstwa w małym stopniu zależy tylko od nich samych. To, ile czasu w swoich pracach poświęcają one

[8] Szczegółowe dane dotyczące liczby posiedzeń poszczególnych komisji stałych w VI kadencji, poświęconych problematyce opiniowania i kontroli realizacji aktów prawotwórczych, zestawiono w tab. 2.

Tabela 2

Nazwa komisji	Ogólna liczba posiedzeń	Liczba posiedzeń w VI kadencji, na których: rozpatrywano projekty ustaw	opiniowano dekrety przedstawione do zatwierdzenia	rozpatrywano inne akty prawne	kontrolowano realizację aktów prawodawczych
Budownictwa i Gospodarki Komunalnej	63	9	—	—	5
Drobnej Wytwórczości, Spółdzielczości Pracy i Rzemiosła	45	3	—	—	2
Gospodarki Morskiej i Żeglugi	41	1	—	—	1
Górnictwa, Energetyki i Chemii	31	—	—	—	—
Handlu Wewnętrznego	61	2	—	—	1
Handlu Zagranicznego	46	3	—	—	—
Komunikacji i Łączności	35	1	—	—	1
Kultury i Sztuki	42	3	—	—	2
Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego	44	4	—	—	5
Mandatowo-Regulaminowa	8	—	—	1	—
Nauki i Postępu Technicznego	43	2	1	—	2
Obrony Narodowej	25	8	—	—	2
Oświaty i Wychowania	60	3	—	—	4
Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów	86	9	—	—	—
Prac Ustawodawczych	86	71	5	1	6
Pracy i Spraw Socjalnych	55	19	3	—	4
Przemysłu Ciężkiego i Maszynowego	36	—	—	—	—
Przemysłu Lekkiego	47	—	—	—	—
Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego	71	8	—	—	13
Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości	64	27	2	—	4
Spraw Zagranicznych	25	2	1	1	—
Zdrowia i Kultury Fizycznej	68	—	—	—	5
Razem	1057	175	12	3	57

rozpatrywaniu aktów prawotwórczych, jak się wydaje, wynika z tego, jaką rolę w zarządzaniu dziedzinami życia państwa, którymi zajmują się poszczególne komisje, spełniają akty prawotwórcze najwyższej rangi, czyli pochodzące od Sejmu. W działach gospodarki obejmujących wyłącznie własność państwową zarządzanie odbywa się w przeważającej mierze przez akty prawne i administracyjne rządu, a liczba aktów Sejmu jest

niewielka. Stąd też w działalności prawotwórczej Sejmu mamy do czynienia ze zjawiskiem małego udziału komisji zajmujących się działami gospodarki zarządzanymi przez państwo. Znacznie częściej problematyka prawotwórcza staje na porządku obrad komisji zajmujących się działami gospodarki, w których występuje na dużą skalę własność prywatna, czy też sprawami o charakterze społecznym. Każda regulacja prawna w tych dziedzinach działalności państwa dotyka bowiem sfery praw obywatelskich, zastrzeżonej do regulacji aktami o mocy ustawowej (ustawami lub dekretami) i dlatego musi być rozpatrzona przez Sejm. Z tego względu znaczna liczba aktów prawotwórczych Sejmu odnosi się do tych dziedzin, a zatem i większy musi być udział komisji zajmujących się nimi w jego działalności prawotwórczej.

Uwagi te nie dotyczą oczywiście odbywającej w ogóle niewiele posiedzeń Komisji Mandatowo-Regulaminowej — zajmującej się wyłącznie wewnętrznymi sprawami Sejmu, czy Komisji Prac Ustawodawczych — spełniającej w Sejmie specyficzne zadania i z góry ukierunkowanej na zajmowanie się niemal wyłącznie jego prawotwórczą działalnością.

Chociaż regulamin Sejmu nie wypowiada się na temat tej kwestii, w praktyce dopuszcza się do rozpatrywania przez komisje łącznie kilku projektów aktów prawotwórczych, jeżeli dotyczą one tej samej materii.[9] Komisja, rozpatrując jednocześnie kilka projektów, poświęca niewątpliwie mniej uwagi szczegółowej analizie każdego z nich i jest to wadą takiego trybu postępowania. Jednak powstaje w ten sposób możliwość oceny całego kompleksu zagadnień obejmowanych proponowanymi zmianami regulacji prawnej i rozpatrywania projektów aktów prawotwórczych w ich wzajemnym powiązaniu. Postępowanie komisji w takich przypadkach nie różni się niczym od stosowanego wówczas, gdy rozpatrują one pojedyncze projekty.

Uchwała Sejmu lub jego Prezydium, przekazująca projekt aktu prawotwórczego do komisji, z reguły określa tylko, jakie komisje mają się nim zająć, natomiast to, jaki będzie tryb pracy zależy w dużej mierze od nich samych lub ich prezydiów i mają one w tym zakresie daleko posuniętą swobodę. Na gruncie przepisów regulaminu Sejmu z 1 III 1957 r., odnoszących się do postępowania z projektami ustaw, rozciągniętych od

[9] Na przykład łącznie opracowywane były przez komisje Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Prac Ustawodawczych projekty ustaw: zmieniającej ustawę o stosunku służbowym funkcjonariuszów MO; zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów MO oraz ich rodzin; o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w MO (posiedzenie 12 XII 1972 r.). Podobnie Komisja Drobnej Wytwórczości, Spółdzielczości Pracy i Rzemiosła na posiedzeniu 25 IV 1972 r. rozpatrywała łącznie projekty ustaw o wykonywaniu i organizacji rzemiosła oraz o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników.

początku VII kadencji także na inne uchwały Sejmu, wytworzyła się bogata praktyka komisji w zakresie trybu postępowania z tymi projektami.

Zanim jednak komisje zajmą się projektem, pewne czynności przygotowawcze wykonują ich prezydia. Prezydium komisji musi wstępnie zapoznać się z projektem i na tej podstawie przygotować propozycje co do trybu jego rozpatrywania, które przedstawi następnie na posiedzeniu plenarnym komisji. Propozycje te dotyczyć mogą między innymi kwestii, czy dany projekt będzie rozpatrywany tylko na jednym posiedzeniu, czy trzeba będzie nad nim pracować dłużej i w trybie bardziej skomplikowanym. Zależy to w dużej mierze od obszerności projektu, stopnia jego skomplikowania, ważności problemów, których dotyczy, a także od tego, czy Sejm lub jego Prezydium, kierując projekt do komisji, udzieliły jakichś bardziej szczegółowych wytycznych co do trybu postępowania z nim. To również prezydium komisji przygotowuje, a następnie wysuwa na posiedzeniu komisji propozycję co do osoby posła-sprawozdawcy danego projektu, ewentualnie dotyczącą powołania podkomisji nadzwyczajnej i jej składu osobowego.

Różnorodność praktyki komisji w zakresie postępowania z projektami aktów prawotwórczych jest tak wielka, iż wszelkie próby formułowania jakichś uogólnień i konstruowania zasad tego postępowania są bardzo ryzykowne i mogą być podejmowane tylko z zastrzeżeniem pełnej świadomości ich braków. Mimo tego zastrzeżenia, wydaje się jednak, iż analiza praktyki komisji pozwala wyróżnić dwa zasadnicze warianty trybu ich postępowania, z kilkoma jeszcze modyfikacjami stosowanymi w sytuacjach nietypowych.

Pierwszy z wyróżnionych wariantów trybu postępowania jest stosunkowo rozbudowany. Można o jego stosowaniu mówić wtedy, kiedy komisja rozpatruje projekt co najmniej na dwóch posiedzeniach, pomiędzy którymi dokonywane są jeszcze inne czynności. Ze względu na to, iż tryb ten pozwala na dokładniejszą analizę rozpatrywanych przez komisję projektów i na fakt nieco częstszego stosowania — można nazwać go rozwiniętym lub podstawowym. Składają się nań następujące czynności: 1) przedstawienie projektu przez wnioskodawcę; 2) dyskusja nad ogólnymi założeniami projektu; 3) skierowanie projektu w celu jego rozpatrzenia do powołanej specjalnie podkomisji lub zespołu posłów; 4) wybór posła-sprawozdawcy; 5) prace w podkomisji; 6) przedstawienie efektów pracy podkomisji na posiedzeniu plenarnym komisji; 7) debata nad sprawozdaniem podkomisji — polegająca na rozważeniu propozycji poprawek zgłoszonych przez podkomisję, formułowanie dalszych poprawek przez posłów nie biorących udziału w pracach podkomisji; 8) ewentualne odesłanie projektu do dalszego opracowywania przez podkomisję; 9) przyjęcie poprawek; 10) przyjęcie projektu wraz z poprawkami.

Drugi wariant stosuje się wówczas, kiedy projekt aktu prawotwórczego rozpatrywany jest tylko na jednym posiedzeniu komisji — stąd też można nazwać go skróconym. W przypadku takim w postępowaniu komisji wyróżnić można następujące etapy: 1) przedstawienie projektu przez przedstawiciela organu, który go przygotował; 2) dyskusja, w ramach której uczestnicy dokonują generalnej oceny projektu, zadają pytania, wypowiadają uwagi o jego szczegółowych postanowieniach, formułują propozycje poprawek; 3) przyjęcie poprawek; 4) przyjęcie całości projektu wraz z poprawkami; 5) wybór posła-sprawozdawcy na posiedzenie plenarne Sejmu.

W przedstawionym trybie rozpatrywane są na ogół, chociaż nie wyłącznie, projekty nieskomplikowane, odnoszące się do jednostkowych spraw i o niezbyt rozbudowanej treści.

Modyfikacje przedstawionych wariantów trybu postępowania komisji mogą mieć miejsce wówczas, gdy projekt ma być rozpatrywany przez więcej niż jedną komisję — co, jak wiadomo, od początku VI kadencji, to jest powołania Komisji Prac Ustawodawczych, stało się regułą. Modyfikacje te są identyczne dla skróconego i rozwiniętego wariantu trybu postępowania.

W przypadkach, kiedy projekt skierowany został do rozpatrzenia przez dwie komisje na równych prawach, odbywają one wspólne posiedzenie plenarne, wspólnie wybierają podkomisję w celu szczegółowego rozpatrzenia projektu, powołując do niej posłów-członków obydwu komisji. Wspólnie też wybierany jest w takich przypadkach poseł-sprawozdawca, który w imieniu obydwu komisji przygotowuje sprawozdanie na posiedzenie plenarne Sejmu.

Jeżeli rozpatrzenie projektu zlecono jednej komisji z udziałem przedstawicieli innych komisji, wówczas reprezentanci tych komisji — delegowani na posiedzeniach plenarnych lub przez prezydia — biorą udział w posiedzeniach plenarnych komisji głównej, mogą też być powoływani w skład podkomisji, tworzonej do szczegółowego rozpatrzenia projektu.

Jeżeli natomiast komisja właściwa, rozpatrując projekt, o jakimś jego fragmencie czy problemie, którego on dotyczy, zasięgnąć ma opinii innej komisji, wówczas komisja przygotowująca taką opinię opracowuje ją samodzielnie, stosując, zależnie od wagi problemu lub obszerności powierzonego jej do zaopiniowania fragmentu projektu, jeden z dwu przedstawionych wariantów postępowania. Opinię taką komisja główna albo sama uwzględnia na swoim posiedzeniu plenarnym, albo też przekazuje wyłonionej przez siebie podkomisji, zajmującej się projektem, którego opinia ta dotyczy.

Możliwa jest też modyfikacja postępowania z projektami aktów prawotwórczych, polegająca na tym, iż nie są one poddawane wstępnej dys-

kusji na posiedzeniu plenarnym komisji, a bezpośrednio po otrzymaniu projektu od Sejmu lub jego Prezydium — prezydium komisji wyznacza podkomisję lub posła-sprawozdawcę w celu szczegółowej analizy projektu. Praktyka ta stosowana jest najczęściej przy rozpatrywaniu projektów w trybie skróconym i w literaturze krytykowana jest jako nieprawidłowa.[10]

Przechodząc do bardziej szczegółowego omówienia trybu postępowania komisji z projektami aktów prawotwórczych, zwrócić należy uwagę na fakt, iż wyróżnione etapy tego postępowania występują w obydwu jego wariantach, a warianty te różnią się między sobą tylko liczbą tych etapów. Istotny jest również fakt, że poszczególne etapy mogą ulegać różnym modyfikacjom, zarówno przy stosowaniu wariantu skróconego, jak i podstawowego.

Rozpatrywanie przeź komisje projektu aktu prawotwórczego rozpoczyna się najczęściej od przedstawienia go, wraz z uzasadnieniem, przez przedstawiciela organu, który projekt opracował. Chociaż projekty aktów prawotwórczych, pochodzące od rządu, uchwalane są na jego posiedzeniach, to w komisjach przedstawia je minister lub inny upoważniony przedstawiciel resortu, który je bezpośrednio przygotowywał. Podobnie projekty pochodzące od Rady Państwa prezentowane są na posiedzeniach komisji na ogół przez któregoś z jej członków, najczęściej sekretarza. Referat wprowadzający zawiera uzasadnienie projektu, koncentrując się na argumentach przemawiających za dokonaniem zmiany w istniejącym stanie prawnym. Uwypukla on zaistniałe przeobrażenia sytuacji w tych dziedzinach życia społecznego, których dotyczy projekt i dezaktualizację obowiązujących regulacji prawnych, starając się wykazać, iż nowo proponowane rozwiązania będą lepiej odpowiadać zmienionej rzeczywistości społecznej czy też kształtować jej rozwój w pożądanym kierunku.

Od początku VI kadencji istnieje regulaminowy wymóg przekazywania uzasadnienia projektu — w formie pisemnej — wszystkim posłom, jeżeli nie był on poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu.[11]

Prezentacja projektu na posiedzeniu plenarnym komisji może zostać wzbogacona, jeżeli prezydium komisji jeszcze przed posiedzeniem powoła podkomisję, zespół posłów lub jednego z członków komisji do przygotowania opinii o tym projekcie. W sytuacji takiej wprowadzenie do dyskusji na posiedzeniu komisji obejmuje referat organu wnoszącego projekt i koreferat poselski. Taka dwustronna prezentacja projektu dostar-

---

[10] A. Gwiżdż: *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, ss. 211—212.

[11] Artykuł 56 ust. 1 lit. c. regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, M. P. 1976, nr 21, poz. 94.

cza niewątpliwie uczestnikom posiedzenia komisji bogatego materiału do dyskusji, co jest zjawiskiem z całą pewnością korzystnym. Po przedstawieniu i uzasadnieniu projektu rozpoczyna się w komisji nad nim debata, w której posłowie ustosunkowują się zarówno do samego projektu, to jest głównych kierunków proponowanych w nim rozwiązań, skutków, jakie może on wywrzeć, jak i do uzasadnienia, a zwłaszcza prawidłowości ocen, które spowodowały opracowanie projektu, wszechstronności analizy sfery stosunków i stanu uregulowań prawnych, których projekt dotyczy.

Debata ta w przypadku zastosowania podstawowego wariantu postępowania ma charakter tylko generalnej oceny projektu. Posłowie nie formułują na tym etapie jeszcze konkretnych propozycji poprawek. Uwagi i oceny wyrażone przez uczestników debaty mają pomóc w ukierunkowaniu dalszych prac nad projektem. W trakcie tej debaty padają też konkretne pytania pod adresem przedstawicieli organu przedkładającego projekt i dodatkowe wyjaśnienia z ich strony.

W tej fazie postępowania komisja może też sformułować wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych i zaproponować ich formę.[12] Wniosek ten musi być przyjęty przez Prezydium Sejmu, do którego kompetencji należy zarządzanie przeprowadzania konsultacji społecznych.[13] Do ich przeprowadzenia wykorzystywane są przede wszystkim wojewódzkie zespoły poselskie, które materiały uzyskane w wyniku konsultacji

---

[12] Przy okazji należy wskazać, iż w praktyce konsultacje społeczne projektów aktów prawotwórczych prowadzone są najczęściej w fazie przygotowywania tych projektów przez rząd. Na tego rodzaju konsultacje i wyrażoną w nich aprobatę dla propozycji rządowych powołują się też w uzasadnieniach swoich projektów przedstawiciele rządu, przedstawiając je czy to na posiedzeniach plenarnych Sejmu, czy na posiedzeniach komisji (zob. np. wystąpienie wicepremiera E. Kaima na XVI posiedzeniu Sejmu 19 I 1974 r. w trakcie pierwszego czytania projektu kodeksu pracy; sprawozd. stenograf. 16/VI/łam 8). Trudno byłoby oczywiście zakazać rządowi konsultowania przygotowywanych projektów aktów prawotwórczych ze społeczeństwem czy określonymi środowiskami. Przyczynić się one mogą niewątpliwie do udoskonalenia projektów i łatwiejszej społecznej akceptacji przewidzianych w nich uregulowań prawnych. Jednakże nie można aprobować sytuacji, kiedy to konsultacje społeczne projektów aktów prawotwórczych stają się nieomal wyłączną domeną rządu. Powoływanie się przez rząd na wyniki konsultacji społecznych wobec organu będącego przedstawicielem społeczeństwa i domaganie się na tej podstawie aprobaty swoich propozycji przez ten organ wydaje się co najmniej nieporozumieniem w świetle zasady przedstawicielskiej formy sprawowania władzy przez suwerena i będącej jej konsekwencją zasady nadrzędności organów przedstawicielskich w systemie organów państwowych. Jednakże pomimo podnoszonych niejednokrotnie w literaturze krytycznych uwag w tej kwestii, praktyka ta utrzymuje się w dalszym ciągu (A. G w i ż d ż: *op. cit.*, s. 212 i n.; i d.: *Sejm a polityka legislacyjna*, Studia Iuridica, Wydawnictwo UW, t. IV, Warszawa 1976, s. 66; Z. J a r o s z: *Działalność ustawodawcza Sejmu PRL w VI kadencji*, „Państwo i Prawo" 1977, nr 3, ss. 30—31).

[13] Artykuł 57, ust. 2 regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity *loc. cit.*

przekazują właściwej komisji, a ta z kolei podkomisji szczegółowo opracowującej projekt — jeżeli taka została powołana. W praktyce jednak Sejm i jego organy korzystają bardzo rzadko z tych możliwości, a polegają na wynikach konsultacji społecznych przeprowadzanych przez rząd w fazie opracowywania odpowiednich projektów.

W tej fazie postępowania odbywa się też zazwyczaj wybór posła-sprawozdawcy, jeżeli nie został on jeszcze przed posiedzeniem komisji wyznaczony przez jej prezydium. Poseł-sprawozdawca w oparciu o materiały z pierwszej debaty przygotowuje wprowadzenie do dyskusji na posiedzenie podkomisji czy zespołu szczegółowo rozpatrującego projekt. Ten sam poseł zostaje też najczęściej wybrany przewodniczącym podkomisji lub zespołu. Do niego należy także przedstawienie na posiedzeniu plenarnym komisji sprawozdania z prac podkomisji.

Rezultatem wstępnej debaty może być czasem wycofanie projektu przez wnioskodawcę lub jego zwrot do przeredagowania we wskazanych przez komisję kierunkach. Przypadki takiego zakończenia debaty nad projektami zdarzają się jednak dość rzadko. Najczęściej kończy się ona skierowaniem projektu do dalszego opracowywania przez wybraną specjalnie do tego celu podkomisję nadzwyczajną.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż nawet w tych komisjach, które powołują na okres całej kadencji podkomisje stałe, projekty aktów prawotwórczych nie są kierowane do szczegółowego rozpatrywania przez te podkomisje, a powoływane są do tego celu również podkomisje nadzwyczajne.

Postępowanie w podkomisji rozpoczyna przedstawienie wstępnej oceny projektu przygotowanej przez posła-sprawozdawcę w oparciu o uzasadnienie wnioskodawcy i głosy w dyskusji na posiedzeniu plenarnym w komisji. Ocena ta uwypukla szczególnie fragmenty projektu budzące wątpliwości i nierzadko zawiera już konkretne propozycje ustosunkowania się do nich. Referat posła-sprawozdawcy stanowi podstawę do odbywanej następnie dyskusji poselskiej. W trakcie dyskusji szczegółowej analizie poddawane są przepisy projektu i albo się je aprobuje, albo też formułuje się propozycje ich zmian, to jest poprawki. W trakcie tej dyskusji dodatkowych wyjaśnień udzielają przedstawiciele organu wnioskującego. Mogą oni z własnej inicjatywy wnosić do projektu zmiany, tzw. autopoprawki. Mają okazję wypowiedzieć się, tym razem już w szczegółowych kwestiach, przedstawiciele organizacji społecznych czy rzeczoznawcy. Analizując projekt, podkomisje mogą korzystać także z uwag i propozycji zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych. Opracowując projekty o obszerniejszej treści czy budzące kontrowersje, podkomisje odbywają nawet po kilka posiedzeń w celu ich wszechstronnego i pełnego zanalizowania.

Pracę podkomisji kończy sformułowanie przez nią propozycji stano-

wiska komisji wobec omawianego projektu. Może ona sugerować przyjęcie projektu bez poprawek, może też — i tak jest najczęściej — postulować dokonanie konkretnych, opracowanych przez podkomisję, poprawek. Sprawozdanie podkomisji na posiedzenie plenarne komisji przygotowuje poseł-sprawozdawca, który nie ogranicza się jedynie do przedstawienia efektów pracy podkomisji, ale niejednokrotnie omawia także te problemy, które wzbudziły wątpliwości i kontrowersje wśród posłów.

Po zakończeniu prac w podkomisjach projekt jest rozpatrywany ponownie na posiedzeniu plenarnym komisji. Tym razem jednak wprowadzenie do dyskusji stanowi sprawozdanie podkomisji i jej propozycje ustosunkowania się do projektu przez komisję. Dyskusja na posiedzeniu komisji ma na celu wypracowanie ostatecznego jej stanowiska wobec projektu. W związku z tym szczegółowo omawiane są wnioski przedłożone przez podkomisję, przedstawiane oceny oraz zgłaszane propozycje i poprawki przez posłów nie biorących udziału w pracach podkomisji. W miarę potrzeby przedstawiciele organu przedkładającego projekt udzielają dalszych wyjaśnień, przedstawiane są opinie ekspertów oraz przedstawicieli zainteresowanych organizacji społecznych i instytucji.

W wyniku dyskusji komisja może przyjąć propozycje podkomisji dotyczące ustosunkowania się do projektu bez zastrzeżeń, może wprowadzić do niego dalsze poprawki lub odmówić aprobaty niektórych poprawek proponowanych przez podkomisję. Może też zdarzyć się, iż komisja uzna wyniki dotychczasowych prac nad projektem za nie dające podstawy do zajęcia wobec niego ostatecznego stanowiska. W takim przypadku projekt zwracany jest podkomisji do dalszego opracowywania, ze wskazówkami, na jakie zagadnienia należy w tych dalszych pracach zwrócić uwagę i jakie kwestie nasuwają jeszcze wątpliwości, których rozstrzygnięcie jest niezbędne do sformułowania ostatecznej oceny projektu. Po zakończeniu dodatkowych prac przez podkomisję, komisja odbywa ponowną debatę nad projektem, koncentrując się w niej na nie wyjaśnionych wcześniej kwestiach. Jeżeli rezultaty działania podkomisji i wnioski wypracowane na swoim posiedzeniu komisja uzna za zadowalające, formułuje swoją ostateczną opinię o projekcie, która poddawana jest pod głosowanie członków komisji. Staje się ona prawomocna, jeżeli w głosowaniu zostanie przyjęta zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków komisji.[14] Jeżeli projekt był rozpatrywany przez dwie komisje wspólnie i na równych prawach, zarówno quorum, jak i wymagana większość liczone są od łącznej liczby członków obydwu komisji.

Odrzucenie jakiegoś wniosku na posiedzeniu komisji nie przesądza

[14] Artykuł 38, ust. 1 regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity *loc. cit.*

jeszcze o ostatecznym jego wycofaniu, gdyż zgodnie z art. 38 regulaminu Sejmu, jeżeli zażąda tego wnioskodawca, musi on być przedstawiony w sprawozdaniu komisji na posiedzeniu plenarnym Sejmu jako wniosek mniejszości. W takim przypadku Sejm na posiedzeniu plenarnym decyduje o tym, czy rację w spornej kwestii przyznać większości członków komisji, czy też autorowi (lub autorom) wniosku odrzuconego przez komisję. W praktyce nie zdarzyło się przyjęcie przez Sejm wniosków popieranych przez mniejszość członków komisji. W ostatnich kadencjach nie były przedstawiane na posiedzeniach plenarnych Sejmu w toku drugiego czytania projektów wnioski mniejszości ani proponowane przez posłów indywidualne poprawki. Jeżeli nawet posłowie mieli zastrzeżenia do rozpatrywanych projektów, ograniczali się do ich przedstawienia na forum Sejmu, nie proponując formalnych wniosków zmierzających do ich zmiany.[15]

Sporadycznie zdarzało się, że już po formalnym zakończeniu postępowania komisji z jakimś projektem, Prezydium komisji zwoływało jej posiedzenie w celu rozpatrzenia dodatkowych poprawek.[16]

W skróconym wariancie postępowania nie występują żadne nowe elementy w porównaniu z wariantem podstawowym. Zasadnicza różnica polega na tym, iż przy stosowaniu tego wariantu wiele czynności kumuluje się na jednym posiedzeniu komisji. Przy stosowaniu skróconego wariantu o wiele częściej zdarza się, że podkomisję rozpatrującą szczegółowo projekt oraz posła-sprawozdawcę wyznacza prezydium komisji. Podkomisja opracowuje wówczas nie tylko koreferat do uzasadnienia wnioskodawcy, ale również szczegółowe sprawozdanie o projekcie. Na posiedzeniu komisja zapoznaje się z uzasadnieniem projektu ze strony wnioskodawcy i jednocześnie z obszerną jego oceną przedkładaną przez podkomisję. Koreferat podkomisji zawiera zarówno elementy oceny generalnej projektu, jak i szczegółową analizę jego konkretnych przepisów, łącznie z propozycjami ewentualnych poprawek. Dyskusja poselska ukierunkowana jest również w podobny sposób, to znaczy posłowie ustosunkowują się w niej tak do ogólnych zasad projektu, jak i do jego szczegółowych postanowień oraz do propozycji przedkładanych przez podkomisję. Postępowanie komisji kończy się, podobnie jak w przypadku stosowania wariantu rozwiniętego, głosowaniem nad poprawkami, a następnie nad całym projektem.

---

[15] Zob. na przykład wystąpienie posła J. Zabłockiego w dyskusji nad projektem kodeksu pracy w drugim czytaniu. Sprawozd. stenograf. 19/VI, łamy 49—50, czy też wystąpienie posła H. Łubińskiego w dyskusji nad projektem ustawy — prawo budowlane, sprawozd. stenograf. 22/VI, łamy 28—31.

[16] Zdarzenie takie miało miejsce przy rozpatrywaniu przez Komisję Budownictwa i Gospodarki Komunalnej projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Szczególny tryb postępowania komisji stosowany jest przy rozpatrywaniu projektów aktów o bardzo szerokim zakresie regulacji, kiedy to projektem zainteresowanych jest kilka komisji sejmowych. W takich przypadkach Sejm wyznacza komisję wiodącą. Czasem za wiodące mogą być uznane dwie, a nawet trzy komisje, które wspólnie zajmują się oceną całości projektu. Poszczególne części projektu rozpatrywane są przez inne komisje, specjalizujące się w określonej problematyce, której dotyczą propozycje legislacyjne zawarte w tych częściach. Komisje te przedstawiają następnie swoje opinie komisji wiodącej, która na posiedzeniu, z ewentualnym udziałem przedstawicieli zainteresowanych komisji, dokonuje oceny całości projektu, ustosunkowując się zarówno do niego samego, jak i do uwag czy wniosków komisji opiniujących poszczególne jego części.

Tryb ten, jak łatwo można spostrzec, jest analogiczny do stosowanego przy rozpatrywaniu zarówno projektów, jak też sprawozdań z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu, i niewątpliwie został na nim wzorowany. Stosowany był najczęściej przy rozpatrywaniu kodeksów. Na przykład przy pracach nad kodeksem cywilnym wiodąca była Komisja Wymiaru Sprawiedliwości, a poszczególne jego części rozpatrywało siedem innych komisji, podobnie w IV kadencji projekt kodeksu karnego był rozpatrywany przez wiodącą Komisję Wymiaru Sprawiedliwości oraz osiem innych komisji. W V kadencji przy rozpatrywaniu ustaw dotyczących wykroczeń wiodącymi były komisje Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości, a opinie przedstawiały cztery inne komisje. W VI kadencji tryb ten znalazł zastosowanie przy ocenie realizacji i opracowywaniu noweli do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, natomiast nie skorzystano z niego przy rozpatrywaniu kodeksu pracy. Zdarza się nawet, iż komisje wiodące, rozpatrujące w tym trybie projekty ustaw, uchwalają, wzorem Komisji Planu Gospodarczego Budżetu i Finansów, regulaminy prac nad tymi projektami, które po zatwierdzeniu przez Prezydium Sejmu stają się wiążące dla wszystkich komisji biorących udział w rozpatrywaniu danego aktu.[17]

---

[17] Oto przykład takiego regulaminu. Załącznik do Biuletynu z prac komisji sejmowych — BPS nr 162/V kad. „Regulamin prac komisyjnych nad projektem prawa o wykroczeniach uchwalony na wspólnym posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości. Na podstawie uchwały Sejmu PRL z 15 IV 1970 r. komisje: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości uchwalają, a Prezydium Sejmu zatwierdza, co następuje: § 1. Projekt prawa o wykroczeniach oraz projekt przepisów wprowadzających prawo o wykroczeniach (druki nr 19 i 20) rozpatrują wspólnie komisje: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości; części obu projektów będą przedmiotem dyskusji także innych komisji sejmowych. § 2. Niżej wymienione komisje rozpatrzą na tle całokształtu obu projektów przepisy wiążące się z ich zakresem działania: 1. Komisja Handlu Wewnętrznego — część dotycząca: a) wykroczeń przeciwko mieniu (art. 113, 115 § 2 i art.

Artykuł 36 ust. 5 regulaminu dopuszcza możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji posłów nie będących jej członkami. Z przepisu tego wynika, iż w debacie komisyjnej mogą brać udział posłowie, którzy sami są daną sprawą zainteresowani i wystąpią z inicjatywą uczestnictwa. Ze sformułowania, iż udział postronnego posła w posiedzeniu komisji może mieć miejsce „za wiedzą", a nie „za zgodą" jej przewodniczącego, wnioskować należy, że posłowi wyrażającemu chęć udziału w posiedzeniu komisji, której nie jest członkiem, nie można tego odmówić, chyba że posiedzenie ma charakter zamknięty. Także zastrzeżenie, iż posłowie uczestniczący na określonych we wzmiankowanym przepisie zasadach w posiedzeniach komisji nie mają prawa udziału w głosowaniach, sugeruje, że

124 § 4), b) wykroczeń przeciwko interesom konsumentów (art. 135—152). 2. Komisja Komunikacji i Łączności — część dotycząca: a) wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (art. 82—100), b) wykroczeń przeciwko mieniu (art. 115, § 1). 3. Komisja Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego — część dotycząca: a) wykroczeń przeciwko mieniu (art. 114 i 116), b) szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego (art. 141—149). 4. Komisja Zdrowia i Kultury Fizycznej — część dotycząca: wykroczeń przeciwko zdrowiu (art. 106—112). Do udziału w tych pracach komisje Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości delegują swoich przedstawicieli. § 3. Wymienione w § 2 komisje rozpatrują skierowane do nich części projektów na posiedzeniach, powołując ze swojego grona sprawozdawców. § 4. Komisje: Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości mogą w miarę potrzeby zwracać się do innych komisji o wyrażenie opinii w kwestiach wiążących się z ich zakresem działania, mogą także zapraszać przedstawicieli tych komisji do udziału w swych posiedzeniach. § 5. Komisje: Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości powołują podkomisję do rozpatrzenia obu projektów. W pracach podkomisji mogą brać udział przedstawiciele komisji wymienionych w § 2. § 6. Propozycje poprawek do obu projektów, uchwalone na posiedzeniach komisji wymienionych w § 2, powinny być przekazane do 15 VII 1970 r. na piśmie komisjom: Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości wraz z uzasadnieniem. Propozycje poprawek powinny być sporządzane w pięciu egzemplarzach. § 7. Propozycje poprawek komisji wymienionych w § 2 rozpatruje wstępnie wspólna podkomisja komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości. § 8. Projekt poprawek komisji wymienionych w § 2. przedstawia na wspólnym posiedzeniu komisji: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, generalny sprawozdawca obu projektów w obecności sprawozdawców powołanych przez te komisje. Generalny sprawozdawca ustosunkowuje się do zgłoszonych poprawek, przedstawiając komisjom: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości wnioski ich wspólnych podkomisji. § 9. Wspólna podkomisja powołana przez komisje: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości rozpatrzy nadesłane przez wojewódzkie zespoły poselskie wnioski, uwagi i propozycje poprawek zgłoszone w toku dyskusji publicznej i przedstawi swoje wnioski w tych sprawach. § 10. Komisje: Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości rozpatrzą całość obu projektów i po przedyskutowaniu poprawek zgłoszonych przez inne komisje przez wyłonioną ze swego grona wspólną podkomisję oraz przez wojewódzkie zespoły poselskie, podejmą odpowiednie uchwały i złożą Sejmowi sprawozadnie o obu projektach oraz o proponowanych do nich poprawkach."

mogą oni jednak brać udział w dyskusji i przedstawiać swój punkt widzenia na omawianą sprawę.

Doniosłość tego przepisu regulaminowego wynika stąd, iż daje on posłom możliwość uczestnictwa w debacie komisji nad projektami aktów prawotwórczych i wypowiadania uwag na ich temat, a nawet stawiania wniosków, także w przypadkach, kiedy projekty te nie są poddawane pierwszemu czytaniu na posiedzeniach plenarnych Sejmu, co przynajmniej w teorii może zniwelować skutki praktyki nieodbywania tych czytań. W praktyce jednak posłowie prawie nie korzystają z możliwości, jakie stwarza im omawiany przepis regulaminu. Szansę na zmianę tego stanu rzeczy daje, wprowadzone do tekstu regulaminu Sejmu uchwałą z 21 listopada 1980 r., sformułowanie nakładające obowiązek zawiadamiania wszystkich posłów o posiedzeniach komisji, poświęconych pierwszemu czytaniu projektów ustaw lub uchwał Sejmu.[18]

Korzystając z przepisu art. 36 regulaminu, komisje zapraszają na swoje posiedzenia przedstawicieli organizacji społecznych, rad narodowych, urzędów wojewódzkich i rzeczoznawców. Regułą stało się uczestnictwo w posiedzeniach komisji przedstawicieli NIK. Praktyczne wykorzystywanie tych możliwości ilustrują liczby dotyczące udziału w posiedzeniach komisji przedstawicieli różnych instytucji i organizacji w VI kadencji, kiedy to przedstawiciele rad narodowych brali udział w 28 posiedzeniach komisji; przedstawiciele urzędów wojewódzkich — w 57; związków zawodowych — w 152; innych organizacji społecznych — w 115; rzeczoznawcy — w 43.

W odniesieniu do postępowania z projektami aktów prawotwórczych uczestnictwo w posiedzeniach komisji przedstawicieli rad narodowych i organizacji społecznych może być traktowane jako swoista forma konsultacji społecznej tych projektów. W takich przypadkach odpowiednie projekty przedstawiane są radom narodowym czy organizacjom społecznym (które ze względu na przedmiot danych projektów mogą być nimi szczególnie zainteresowane) w celu zapoznania się z nimi i przygotowania własnej opinii, którą następnie prezentują ich przedstawiciele na posiedzeniach komisji.

Opinie rzeczoznawców pozwalają natomiast komisjom zająć stanowisko w kwestiach szczególnie skomplikowanych, których rozstrzygnięcie wymaga specjalistycznych, fachowych wiadomości. Korzystając z ich usług komisje nie są zdane wyłącznie na opinie projektodawców, które mogą być czasem nieobiektywne, ale mają możliwość zapoznania się ze wszystkimi aspektami omawianego zagadnienia. Dziwić w tej sytuacji

---

[18] Artykuł 1 pkt 18 lit. a uchwały Sejmu PRL z 21 XI 1980 r. o zmianie regulaminu Sejmu PRL — M. P. nr 27, poz. 145.

może tylko fakt zbyt rzadkiego korzystania przez komisje z pomocy rzeczoznawców, co unaoczniają przytoczone liczby.

Osoby spoza grona posłów dopuszczane są także do udziału w posiedzeniach podkomisji rozpatrujących szczegółowo projekty aktów prawotwórczych.

Analiza postępowania komisji z projektami aktów prawotwórczych bardzo sugestywnie skłania do wniosku o jego analogii do postępowania z tymi projektami, przewidzianego w przepisach regulaminu dla całej Izby. Postępowanie rozwinięte w komisjach odpowiada w tym porównaniu rozpatrywaniu przez Sejm projektów systemem dwóch czytań, postępowanie skrócone — systemowi jednego czytania. Jeżeli jednak w postępowaniu Sejmu *in pleno* system jednego czytania zdecydowanie przeważa, to w postępowaniu komisji liczby projektów rozpatrywanych przy zastosowaniu rozwiniętego i skróconego wariantu trybu postępowania są prawie równe.

Analogia ta prowadzi z kolei do wniosku, iż właściwe postępowanie z projektami aktów prawotwórczych sprowadzone zostało na niższy, wewnętrzny poziom postępowania sejmowego — do komisji, które powtarzają procedurę, jaka powinna mieć zastosowanie w postępowaniu całej Izby. Posiedzenia plenarne komisji zastąpiły pierwsze czytanie projektów na posiedzeniach Sejmu, podkomisje robią to, co właściwie należeć winno do komisji, powtórne posiedzenie komisji odpowiada drugiemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Izby. Sejm na swoich posiedzeniach, odbywając tzw. drugie czytanie projektu, zatwierdza właściwie tylko to, co zaproponowały mu komisje. W sytuacji tej tym bardziej uderza fakt ograniczania sprowadzonego nawet do tego poziomu postępowania prawotwórczego przez stosowanie skróconego trybu postępowania w komisjach czy skłanianie ich do przeprowadzania tego postępowania w zbyt krótkich terminach.

Praktyka ta sprawia wrażenie, iż Sejm to Prezydium Sejmu sprawujące rolę kierowniczą i komisje spełniające funkcje organów roboczych. Stan ten, jak się wydaje, utrwala nowe brzmienie art. 20 ust. 2 regulaminu Sejmu, w myśl którego Prezydium Sejmu koordynuje działalność komisji, a nawet może zlecać im rozpatrywanie określonych spraw.[19] Tymczasem istnieje raczej potrzeba dokonania zmian regulaminu sejmowego akurat w odwrotnym kierunku i ustanowienia w nim zasad postępowania, które gwarantowałyby zachowanie właściwej pozycji całej Izby. Sejm bowiem pozostawia zbyt dużą swobodę działania swoim organom wewnętrznym. Nie udziela im instrukcji ukierunkowujących ich działalność, nie ingeruje w tę działalność, ani jej nie ocenia. Prezydium Sejmu

---

[19] Artykuł 1 pkt 3 lit. a uchwały Sejmu PRL z 21 XI 1980 r. *loc. cit.*

i komisje opracowują sprawozdania ze swojej działalności na koniec każdej kadencji i przedstawiają je Sejmowi do wiadomości. Sejm nigdy jednak nie przeprowadzał debaty nad tymi dokumentami.

Tryb postępowania komisji winien być niewątpliwie dokładniej określony w regulaminie, a jego model musi odpowiadać tzw. rozwiniętemu wariantowi postępowania. Postępowanie skrócone może być traktowane jako wyjątek i stosowane tylko na wyraźne każdorazowe polecenie Sejmu.

Ten rozwinięty wariant postępowania komisji też nie jest w pełni zadowalający, przede wszystkim ze względu na rolę, jaką w postępowaniu komisji z aktami prawotwórczymi odgrywają podkomisje nadzwyczajne. Brak w przepisach regulaminu sejmowego precyzyjnego określenia celu powoływania takich podkomisji spowodował, iż zaczęto pojmować ich rolę w dość specyficzny sposób. Wydaje się, iż zadaniem podkomisji powinno być szczegółowe rozpatrywanie części jakiegoś problemu przekazanego pod obrady komisji. Tymczasem w postępowaniu prawotwórczym zleca się im rozpatrywanie całych projektów, a nie ich części. W ten sposób podkomisje nadzwyczajne zastępują w pracach nad projektami tych aktów komisje stałe Sejmu. W gruncie rzeczy podkomisje nadzwyczajne, powoływane w celu rozpatrzenia tego rodzaju projektów, zarówno ze względu na swój skład, obejmujący członków różnych komisji stałych, jak i zakres wykonywanych zadań, przypominają komisje nadzwyczajne Sejmu lub międzykomisyjne zespoły poselskie — z tą różnicą, iż powoływane są nie przez Sejm, czy jego Prezydium, a przez komisje stałe (jedną lub kilka), uznane za właściwe dla danego projektu aktu prawotwórczego.

Okoliczności te, jak się wydaje, świadczą, iż określony w regulaminie system komisji oraz tryb ich pracy nie odpowiadają potrzebom wynikającym z udziału komisji stałych w procesie prawotwórczym. Skłania to do zastanowienia się nad możliwością dokonania zmian w systemie komisji i w procedurze parlamentarnej, nadających im kształt, pozwalający lepiej służyć realizacji różnorodnych funkcji Sejmu, zwłaszcza prawotwórczej. Tym bardziej że zmiany wprowadzone w tym zakresie nowelą regulaminu z 21 XI 1980 r. wydają się zbyt fragmentaryczne, a przez to niewystarczające.

Wydaje się, że byłoby rozwiązaniem słusznym przeniesienie praktyki powoływania podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów aktów prawotwórczych do Sejmu. Rozwiązanie to mogłoby przewidywać pozostawienie komisjom stałym ich kompetencji w zakresie kontroli, co podniosłoby niewątpliwie ich efektywność działania w tej dziedzinie, a w zakresie prawotwórstwa — prawa do inicjatywy ustawodawczej, dzięki czemu mogłyby one proponować Sejmowi zmianę istniejących regulacji prawnych, jeśli w wyniku działań kontrolnych doszłyby do prze-

konania, że istnieje taka potrzeba. Rozpatrywanie projektów aktów prawotwórczych mógłby natomiast Sejm powierzać powoływanym *ad hoc* komisjom nadzwyczajnym, których skład byłby każdorazowo dobierany, przede wszystkim według kryterium znajomości przez posłów przedmiotu projektu, a także przy uwzględnieniu kryterium politycznego i socjalnego. Posłowie wchodzący w skład tych komisji mogliby być do nich desygnowani przez kluby i koła poselskie lub można by powierzyć funkcję komisji selekcyjnej Konwentowi Seniorów.

Warunkiem efektywnego działania takich komisji byłoby przyznanie im tych wszystkich uprawnień, z których w swojej działalności prawotwórczej korzystają w dotychczasowym systemie komisje stałe.

Jeżeli powołanie komisji nadzwyczajnej poprzedzone byłoby pierwszym czytaniem projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu i jeżeli tylko całej Izbie wolno byłoby udzielać takiej komisji wytycznych do pracy — co winno znaleźć zagwarantowanie w przepisach regulaminu — rozwiązanie takie mogłoby okazać się w pełni efektywne.

W prezentowanym modelu istotną rolę mogłaby odegrać też Komisja Prac Ustawodawczych, zwłaszcza w dokonywaniu wstępnego rozpatrywania wnoszonych do Sejmu projektów. Analiza dokonywana przez tę komisję mogłaby obejmować takie kwestie, jak: potrzeba wydania nowego aktu prawnego, zgodność projektu z Konstytucją, zgodność projektu z istniejącym systemem norm prawnych, poprawność techniczno-legislacyjna projektu. W wyniku wstępnego rozpatrzenia projektu Komisja Prac Ustawodawczych mogłaby przedstawiać na posiedzeniu plenarnym Sejmu w pierwszym czytaniu koreferat do uzasadnienia wnioskodawcy i propozycję decyzji Sejmu co do dalszych losów projektu, sugerując albo zupełne jego odrzucenie, albo odesłanie wnioskodawcy do ponownego opracowywania, albo też wstępną akceptację i skierowanie do dalszego rozpatrywania przez komisję nadzwyczajną. W modelu tym Komisja Prac Ustawodawczych mogłaby też spełniać rolę koordynacyjną w stosunku do komisji nadzwyczajnych rozpatrujących projekty. Nic nie stałoby też na przeszkodzie, a wręcz byłoby pożądane i konieczne, aby zajmowała się ona generalnymi problemami prawotwórstwa.

Jest też sprawą oczywistą, że do spełnienia w sposób prawidłowy takiej roli konieczne byłoby kształtowanie składu osobowego Komisji Prac Ustawodawczych przede wszystkim według kryterium fachowego, prawniczego przygotowania jej członków.

W rezultacie przyjęcia przedstawionych rozwiązań modelowych postępowanie w Sejmie z projektami aktów prawotwórczych przebiegałoby według następującego schematu:

1) wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez upoważnione podmioty;

2) wstępne rozpatrzenie projektu przez Komisję Prac Ustawodawczych;

3) pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, na które składałyby się następujące elementy: a) referat wnioskodawcy, b) koreferat Komisji Prac Ustawodawczych, c) dyskusja nad generalnymi założeniami projektu, d) podjęcie uchwały co do dalszych losów projektu, w przypadku decyzji akceptującej w uchwale takiej powoływana byłaby też komisja nadzwyczajna, która zajęłaby się dalszym jego opracowywaniem oraz zawarte byłyby wskazówki dla tej komisji co do kierunków pracy;

4) rozpatrzenie projektu przez komisję nadzwyczajną;

5) drugie czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, które miałoby dotychczasowy kształt.

Problematyka udziału komisji w stanowieniu przez Sejm aktów prawnych jest szczegółowa w stosunku do generalnych problemów wiążących się z realizacją jego funkcji prawotwórczej. Stanowi ona odbicie tych szerszych problemów, nie może też być rozpatrywana w oderwaniu od nich. Z tego względu postulaty dotyczące doskonalenia pracy komisji w tym zakresie nie mogą być spełnione bez należytego uregulowania problemów o znaczeniu szerszym, tj. odnoszących się do całokształtu prawotwórczej działalności Sejmu. Jednakże problematyka ta wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу этапа комиссионной работы в процессе правотворческой деятельности, применяемой Сеймом ПНР. В польской парламентарной практике этот этап имеет существенное значение, ибо именно на нем решается вопрос об окончательном виде проектов правотворческих актов, принимаемых Сеймом, так как Сейм сравнительно редко производит предварительную оценку внесенных проектов на так называемом первом чтении, и так же редко депутаты индивидуально вносят в эти проекты исправления во время второго их чтения на пленарном заседании.

Порядок работы постоянных комиссий Сейма над проектами правотворческих актов сравнительно редко обсуждается в литературе государственного права, а следовательно сравнительно мало знакомо с ним общество, что вызвано главным образом его негласностью.

Автор выделяет два варианта этого порядка; первый из них он называет развернутым, а второй сокращенным. Применяя первый вариант, комиссия, рассматривающая проект правотворческого акта, по крайней мере два раза обсуждает его на своих пленарных заседаниях, которым предшествует работа над ним в чрезвычайной подкомиссии, созданной специально для анализа этого проекта. В сокращенном варианте комиссия посвящает рассмотрению проекта только одно заседание, которому может предшествовать работа в подкомиссии.

Такая модель комиссионной работы над проектами правотворческих актов, по мнению автора, имеет много недостатков. Автор называет их.

В последней части статьи автор вносит предложения по изменению правотворческой процедуры, которые могли бы способствовать росту роли Сейма в этой области, а тем самым демократизации этой процедуры.

SUMMARY

The paper contains an analytical presentation of a step in the legislative procedure activities observed by the commissions at the Parliament (Seym) of the Polish People's Republic. In Polish Parliamentary practice this particular step is especially important in that it is decisive in the determination of the final shape of the projects of legislative acts to be passed by the Seym; it is relatively rare for the Seym to carry out an initial evaluation of projects put forward to it during the so-called first reading and individual deputies equally rarely propose corrections to be introduced during the second reading at a plenary session.

The procedure of the parliamentary permanent commissions concerning legislative act projects has not been extensively presented in the literature on state law so that in consequence of it not being "open" it is not well known to the society.

The author distinguishes two variants of this procedure, one being called expanded and the other — shortened. Employing the expanded variant the commission, which considers a project of a legislative act, discusses it twice at its plenary meetings, between the two discussions the project is analyzed by an extraordinary sub-commission, appointed especially for a detailed examination of a given project. In the shortened variant the commission devotes only one plenary meeting to a discussion of the project, though it may eventually be preceded by the activities of the sub-commission. According to the author, such a model of the activities of the commission for the projects of legislative act has several drawbacks which are indicated in the paper.

In the final part of the article the author presents suggestions of changes in the legislative procedure which could lead to an increased role of the Seym as a fully legitimate House in this respect and thus to a deeper democratization of the procedure.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 500+25 egz. Ark. wyd. 21, ark. druk. 18,75. Papier druk. sat. kl. III, B5. 80 g. Oddano do składu w lutym, podpisano do druku i wydrukowano w sierpniu 1981 r. Cena zł 63,—

Tłoczono w Oficynie Drukarskiej UMCS w Lublinie, zam. 129/81, N-3

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXVI SECTIO G 1979

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
BIURO WYDAWNICTW
Plac Marii
Curie-Skłodowskiej 5 20-031 LUBLIN POLOGNE

Cena zł 63,—